

GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: ANÁLISE DOCUMENTAL DA NOB-RH/SUAS

WORK MANAGEMENT AT SUAS: NOB-RH/SUAS DOCUMENT ANALYSIS

Recebido em: 26/06/2023

Aceito em: 13/08/2023

Solange Emilene Berwig¹ 

Maria Salette Boing² 

Resumo: Este artigo é resultante da pesquisa que se dedicou a analisar a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Este texto foi elaborado com base em um estudo qualitativo, de natureza documental que se debruçou analisar a NOB-RH/SUAS em seu teor, localizando em seu conteúdo as orientações que consolidam a gestão do trabalho no SUAS. A formulação de uma legislação como a NOB-RH tem contribuído sobremaneira para orientações técnicas de estruturação das condições laborais para a política de assistência social brasileira. Ainda que com as limitações próprias de uma normativa, que não se caracteriza como lei, a NOB-RH/SUAS é um marco significativo e tem contribuído para os avanços conquistados nos últimos anos - de 2006 em diante -, no âmbito da política de assistência social e por consequência reflete nas condições de trabalho no SUAS.

Palavras-chave: NOB-RH/SUAS; Gestão do trabalho; Assistência Social.

Abstract: This article is the result of research that was dedicated to analyzing the Basic Operational Norm for Human Resources of the Unified Social Assistance System – NOB-RH/SUAS. This text was prepared based on a qualitative study, of a documentary nature, which focused on analyzing the NOB-RH/SUAS in its content, locating in its content the guidelines that consolidate work management at SUAS. The formulation of legislation such as the NOB-RH has greatly contributed to technical guidelines for structuring labor conditions for the Brazilian social assistance policy. Although with the limitations of a regulation, which is not characterized as a law, the NOB-RH/SUAS is a significant milestone and has contributed to the advances achieved in recent years - from 2006 onwards -, within the scope of the assistance policy and consequently reflects on the working conditions at SUAS.

Keyword: NOB-RH/SUAS; Work management; Social Assistance.

INTRODUÇÃO

A partir das mudanças ocorridas em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a proposta de implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, trazem a indicação de uma política de recursos humanos capaz de promover capacitação e qualificação continuada e sustentável aos trabalhadores do SUAS, de forma que esses trabalhadores superem sua atuação como viabilizadores de programas para a de

¹ Doutora e mestra em Serviço Social. Assistente Social. Docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Unipampa. E-mail: solangeberwig@uniapmap.edu.br

² Mestranda em Políticas Públicas na Unipampa. Pedagoga. Orientadora Educacional do Instituto Federal Catarinense (IFC). E-mail: mariaboing.aluno@unipampa.edu.br

viabilizadores de direitos. Em 2006 é aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos como ferramenta para que os processos se qualifiquem no âmbito da política pública de Assistência Social. A NOB-RH/SUAS normatiza as condições de gestão do trabalho. Ela surge como um grande desafio aos gestores, que têm na realidade um cenário de “precarização dos recursos humanos, financeiros, físicos e materiais no setor público”, o que contribuiu para a fragilização da política de Assistência Social. (BRASIL, 2006, p. 5).

A conformação da Assistência Social como política pública é demarcada pela Constituição Federal brasileira de 1988, e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada no ano de 1993 (Lei nº 8.742/1993), que somando-se as políticas de Saúde e de Previdência, compõe o tripé da seguridade social brasileira. De 1993 até o momento atual, 2023, um longo caminho foi percorrido, envolvendo discussões, divergências, mobilização de diferentes entidades e segmentos, processo marcado, inclusive, pela disputa de distintos projetos societários para o campo da Assistência Social. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2009).

A aprovação de uma política de recursos humanos através da NOB-RH/SUAS em 2006, coloca para os trabalhadores um instrumento na perspectiva de avançar para a qualificação das relações e condições de trabalho em por consequência a qualificação na oferta dos serviços socioassistenciais. Contudo, o mercado de trabalho tem imposto à classe trabalhadora uma realidade de precarização nas relações e condições de trabalho, para o campo da Assistência Social não é diferente, seus trabalhadores são atingidos pelo movimento hegemônico do capital da flexibilização e com as contrarreformas do Estado brasileiro que são conduzidas pelo mesmo fluxo de flexibilização, sob a égide da modernização das relações trabalhistas. Se busca a partir da análise documental da NOB-RH/SUAS evidenciar como este instrumento influencia na organização ou nas normativas para a regulamentação do trabalho no SUAS.

NOB-RH/SUAS: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA O TRABALHO

A resposta para as demandas individuais ou coletivas, através de serviços qualificados, desburocratizados, é o que a sociedade espera quando busca atendimento nos serviços públicos, e espera-se que o Estado tenha a capacidade de atender os cidadãos que o procuram. Considerando-se a discussão tecida sobre o campo da Assistência Social, os usuários que chegam a esses serviços têm necessidades urgentes que demandam do Estado respostas concretas no atendimento das situações de desproteção que acompanha o público atendido por essa política. Promover um atendimento que garanta aos usuários da política de Assistência

Social o direito à acessibilidade, ao acolhimento, à possibilidade de serem protagonistas na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertado por trabalhadores e serviços de qualidade, de forma continuada, necessita, obrigatoriamente, organizar os serviços em espaços com infraestrutura adequada em termos de localização, adequação física, primazia do sigilo no atendimento privativo, além de compor equipes técnicas de referência com profissionais qualificados. (BRASIL, 2009).

O atendimento em serviços qualificados configura um dos 10 direitos socioassistenciais, e é nessa lógica que os serviços devem ser prestados enquanto direitos do cidadão. Seguindo essa lógica, os trabalhadores do SUAS, no seu exercício profissional, estão materializando a intervenção do Estado na prestação de serviços que se configuram como direito à proteção social. É no contexto de um processo de estruturação da política pública de Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, que mecanismos como as normas operacionais, em especial, neste estudo, a NOB-RH/SUAS, têm o importante papel de contribuir para a construção de espaços de trabalho qualificados na prestação dos serviços e que também sejam qualificados sob o ponto de vista da valorização dos trabalhadores e de suas condições objetivas.

Para avançar na compreensão das implicações de se aprovar uma norma de recursos humanos, este estudo se debruça, agora, sobre a análise do documento – NOB-RH/SUAS, aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União pela Resolução nº 01, de 25 de janeiro de 2007. O texto elaborado em conjunto pelos vários segmentos organizados da sociedade - trabalhadores, gestores públicos, representantes de conselhos, participantes de fóruns, entre outros, representa os esforços em prol da organização do SUAS. O estudo realizado destaca os pontos fundamentais para a reflexão da gestão do trabalho da Assistência Social na esfera pública. Trata-se de um documento normativo para a implantação e implementação da gestão do trabalho na política pública de Assistência Social. Segundo o conceito presente no próprio documento NOB, “é o instrumento que definirá o modo de operacionalizar os preceitos da legislação que rege o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. (BRASIL, 2006 p.39).

Esse documento concretiza uma das metas do I Plano Decenal de 2005-2015, elaborado durante a V Conferência Nacional de Assistência Social. A meta nº 2 do I Plano Decenal deliberada nesse encontro previa construir e implementar a gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social. De início, na apresentação do documento, a NOB-RH/SUAS cita elementos que implicam na implementação do SUAS, sendo um deles a gestão do trabalho, considerando-

a um ponto que merece atenção para a implementação do SUAS. O texto enuncia que a elaboração da NOB-RH/SUAS atendeu a uma reivindicação a partir da construção da Política Nacional de Assistência Social em 2004, o que sinaliza a existência de um processo de mobilizações anteriores ao documento NOB-RH/SUAS, o que se confirma pelos documentos das Conferências Nacionais de Assistência Social que, em seus relatórios, registram as discussões que foram se consolidando ao longo da história da política de Assistência Social.

Na apresentação do documento lê-se que a elaboração da NOB-RH/SUAS aconteceu em um momento de reestruturação do setor público no país, que ocorreu pelo investimento no setor público e em servidores públicos federais. Federais, porque, no ano de 2006, foi contratado, via concurso público, um contingente significativo de novos servidores para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No entanto, o processo de contratação de trabalhadores efetivos para os diferentes níveis de governo não foi a única via para estruturação dos serviços públicos, pois era necessário avançar, levando-se em conta a importância da qualificação dos quadros técnicos, contribuindo para a formação de trabalhadores com foco no trabalho da Assistência Social. Essa demanda, somada a importância de superar o lugar residual da política de Assistência Social, conduziu ao planejamento de uma proposta de educação permanente e elaboração de planos de carreiras próprias no âmbito da Assistência Social.

É importante lembrar que esta Norma surge num contexto de reestruturação e requalificação do setor público no Brasil, com um decisivo investimento na máquina administrativa estatal e nos servidores públicos federais. Somente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2006, foram admitidos mais de 200 (duzentos) novos servidores ingressantes por concurso público. Tal providência reconfigura no âmbito federal, a área da gestão do trabalho nesse campo do setor público. (BRASIL, 2006, p.8).

Os Censos do SUAS³ não têm dado visibilidade ao dado dos trabalhadores da esfera federal, o que não permite identificar a situação atual dos quadros profissionais e suas condições contratuais. Já na esfera estadual se observa um movimento distinto, ao localizar os dados do Censo SUAS do ano de 2010 – ano do primeiro Censo Estadual —, e o Censo SUAS, do ano de 2017, última atualização publicada, nos quais se identifica uma redução significativa no quantitativo total de trabalhadores das secretarias estaduais, na amostra por vínculo

³ Os Censos SUAS foram realizados pelo governo federal de 2007 até 2017, e teve descontinuidade com o governo Temer e Bolsonaro, sendo retomado em 2023, espera-se que até o fim do ano já tenham sido elaboradas novas sínteses sobre as condições do Sistema Único de Assistência Social.

empregatício. No ano de 2010, aparece um total de 21.595 (vinte e um mil, quinhentos e noventa e cinco) trabalhadores, dos quais 53,47% eram estatutários, e os demais se dividiam em contratos celetistas, comissionados e outros (terceirizados, temporários). No ano de 2017, o Censo apontou um total de 11.096 (onze mil e noventa e seis) trabalhadores, dos quais 54,4% mantinham vínculo estatutário. Comparando-se os censos de 2010 e 2017, constata-se uma diferença importante de 10.499 (dez mil quatrocentos e noventa e nove) trabalhadores a menos, num período de sete anos. (BRASIL, CENSO SUAS, 2010, 2017).

Essa redução identificada a partir dos dados do acompanhamento dos Censos SUAS demonstra uma perspectiva contrária ao que se esperava: que esse período fosse de reestruturação do setor público no país através de investimentos na máquina administrativa estatal. Essa mudança considerável implica em rebatimentos para o trabalho executado de assessoria técnica junto aos municípios, e diminui a capacidade dos Estados em dar respostas às demandas no âmbito da gestão do SUAS, sem falar nos processos que podem desencadear sobrecarga de tarefas distribuídas entre os trabalhadores que permanecem nas secretarias dos Estados.

Retomando os elementos do documento, NOB-RH/SUAS, ainda no item apresentação são descritas, de forma breve, as diretrizes para desenvolver a gestão do trabalho na política de Assistência Social, levando em conta a necessidade de conhecer os trabalhadores que atuam nessa política, elaborar um planejamento com proposição de estímulos e valorização dos trabalhadores, desenvolver uma política de formação e educação que privilegie a qualificação técnica e operativa do conjunto de trabalhadores da Assistência Social, e construir um pacto entre gestores, trabalhadores concursados e trabalhadores da rede socioassistencial. Esse item aponta para uma demanda importante que vem sendo, aos poucos, sinalizada nos documentos – a existência de uma rede de serviços prestados por entidades e organizações de Assistência Social, o que implica um contingente de trabalhadores da Assistência Social que não estão diretamente ligados à gestão pública. (BRASIL, 2006).

Na introdução, nas páginas 10 e 11 do documento mencionado, são apresentados 17 itens que versam, entre outros aspectos, sobre o fortalecimento da política de Assistência Social, como a política de seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988, um direito do cidadão, promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e a implementação de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social. Aborda, nesse sentido, o caminho percorrido desde a Constituição Federal de 1988 até aquele momento em que se discutia a

construção de um Sistema Único de Assistência Social e a proposição de normativas para a gestão do trabalho no SUAS.

Um dos aspectos mencionados no item 4 da introdução, da NOB-RH/SUAS, é o fator da heterogeneidade entre os grupos de trabalhadores do SUAS em todo o Brasil. Os dados da pesquisa intitulada *Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva dos SUAS*, apresentados no texto da normativa, demonstram uma grande discrepância em relação a níveis de escolaridade, formação profissional, composição de quadros profissionais, diferentes níveis salariais:

[...] de acordo com a pesquisa, há cerca de 10.000 profissionais envolvidos com a operação da política de Assistência Social, no âmbito estadual em todo o País. Porém esses números não significam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenham uma força de trabalho uniforme, em vista da grande discrepância existente entre eles, o que explica o fato de a Assistência Social nem sempre estar representada em uma pasta político-administrativa própria, estando muitas vezes vinculada a outras áreas de atuação. (BRASIL, 2006, p. 10).

Ao consultar diretamente a pesquisa⁴ identificada pela NOB-RH/SUAS, o panorama apresentado pelo estudo demonstra, entre outros aspectos, a organização do conjunto de trabalhadores nas secretarias de Assistência Social de cada Estado e do Distrito Federal. O estudo salienta que, embora não existissem padrões para definir na análise se os quantitativos encontrados eram relevantes ou insuficientes, a questão central levantada era a discrepância apresentada entre os Estados sobre o número de trabalhadores nas distintas regiões do País – “Não existem padrões. Causa espanto, porém, que o estado do RS afirme que tem nove pessoas e GO 1.664 trabalhadores. SC registra 18 pessoas e PI 1.368”. (SPOSATI, 2005, p. 45).

Avaliar esse dado implicaria incluir outras variáveis, observar fatores como a densidade demográfica de cada Estado, serviços prestados, ou a existência de outras políticas na configuração das Secretarias Estaduais que não seja exclusivamente a política de Assistência Social, o que certamente contribuiria para a compreensão da organização dos grupos de trabalhadores em cada Secretaria no período investigado. A pesquisa mencionada apresenta, de fato, uma fotografia das condições da política de Assistência Social naquele período, 2005, o que contribuiu como subsídio para a elaboração de ações que compuseram o documento da NOB-RH/SUAS.

⁴ Pesquisa - Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva dos SUAS, realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do programa de Estudos de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, sob a coordenação da professora doutora Aldaíza Sposati, 2005.

Na introdução do referido estudo é possível identificar que a construção da NOB-RH/SUAS ocorreu efetivamente a partir das deliberações da V Conferência de Assistência Social ocorrida no ano de 2005. Nessa parte do texto também se delimitam os principais eixos de estruturação da NOB-RH/SUAS, considerados importantes para a implementação da gestão do trabalho:

- a) os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho;
- b) princípios éticos para trabalhadores da Assistência Social;
- c) equipes de referência; política de capacitação;
- d) planos de carreira, cargos e salários;
- e) diretrizes para entidades e organizações;
- f) cofinanciamento da gestão do trabalho;
- g) responsabilidade e atribuições dos gestores federais, estaduais e municipais;
- h) controle social da gestão do trabalho; e,
- i) regras de transição.

Esses eixos contemplam a integralidade da NOB-RH/SUAS que desdobra detalhadamente cada item, a fim de elucidar o conteúdo proposto na perspectiva de orientação para a consolidação da política de recursos humanos para o SUAS. (BRASIL, 2006).

Os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS ganham um capítulo exclusivo no documento citado. Tais princípios e diretrizes apresentados pela NOB-RH/SUAS são concebidos como delimitadores no processo de qualificação dos serviços socioassistenciais. Esse entendimento decorre do fato de que um serviço de qualidade passa pela estruturação do trabalho, o que implica planejar o processo para qualificação e valorização dos trabalhadores e sua contratação, observando o preenchimento dos cargos através de concursos públicos, constituir as equipes com o quantitativo de trabalhadores necessários para a execução dos serviços, com base no número de famílias referenciadas, e a construção de processos de educação permanente, visando formar quadros profissionais para o SUAS e qualificar aqueles já existentes.

O papel da NOB-RH/SUAS na regulação dos trabalhadores do Estado

Buscando atender essas prerrogativas, a NOB-RH/SUAS orienta para uma conduta de gestão do trabalho pautada em processos que valorizem os diferentes saberes profissionais, e que se constitua em uma perspectiva de proteção dos direitos dos trabalhadores, tendo como norte a primazia do Estado na prestação dos serviços socioassistenciais. A partir dessa normativa, o papel do Estado, na condição de empregador, seria o de garantir condições

objetivas para os trabalhadores, ampliando e qualificando as equipes, promovendo a qualificação dos serviços, e, em consequência, melhorando as condições da proteção social brasileira, impedindo que trabalhadores do SUAS sofressem com os preceitos de flexibilização das condições de trabalho. No entanto, o que se observa é que a questão do trabalho no SUAS e de seus trabalhadores é ainda um desafio a ser enfrentado, considerando-se os aspectos da precarização das relações contratuais, intensificação da exploração dos trabalhadores, sobrecarga laboral dos trabalhadores, e condições nada favoráveis para o exercício profissional. (RAICHELIS, 2010).

Um giro rápido pelos dados dos Censos SUAS de 2017 constata-se que mesmo com a aprovação da NOB-RH/SUAS, em 2006, e sua posterior publicação, em 2007, ou seja, 10 anos depois, o que se observa é um quadro de trabalhadores sob condições contratuais adversas - estatutários, empregado público celetista, comissionados, trabalhador de empresa, trabalhador de cooperativas, trabalhador de entidade prestadora de serviços, voluntários, servidor temporário, terceirizado, estagiários e outro vínculo não permanente. Todas essas formas de contratação chamam a atenção para o fato de que a NOB-RH/SUAS, por si só, não é suficiente para uma mudança no cenário laboral, mesmo para o campo de trabalho no SUAS, pois este acompanha o ritmo crescente do processo de flexibilização das relações trabalhistas. (BRASIL, CENSO SUAS, 2017).

A política de Assistência Social teve uma ampliação rápida frente a sua incorporação no tripé da seguridade social, o que não foi acompanhado pela estruturação do quadro de trabalhadores conforme as necessidades da política pública. Como se observa nos dados do Censo SUAS de 2017, anteriormente destacados, uma diversidade de trabalhadores vem sendo responsável pelo trabalho nessa política, e a precariedade dos vínculos dos trabalhadores compromete o grupo sob dois aspectos: de um lado, a precarização das suas próprias condições de trabalho; e, de outro, em decorrência desse processo há uma fragilização no que tange à qualidade dos serviços ofertados.

As pesquisas de campo realizadas em 2010⁵ e 2012⁶, nas regiões da fronteira Oeste, e na região central do estado do Rio Grande do Sul, demonstraram um processo de contratações caracterizado por trabalhadores com vínculos de contratos emergenciais e temporários, cargos de confiança (comissionados), quadros de trabalhadores incompletos em relação ao quantitativo

⁵ Trabalho de conclusão de curso em Serviço Social – A implementação da NOB-RH na região da AMAJA – Associação dos Municípios do Alto Jacuí.

⁶ Dissertação de Mestrado em Serviço Social - Gestão do trabalho na esfera pública: uma análise a partir da NOB-RH/SUAS.

de famílias referenciadas nos serviços, estruturas físicas inadequadas, sobrecarga de atividades e funções para os trabalhadores. Os indicadores das pesquisas acompanham uma tendência do cenário nacional, e ao se observar os Censos SUAS dos respectivos anos, 2010 e 2012, os dados se complementam e se repetem, demonstrando a necessidade de ampliação dos quadros de trabalhadores, de regulação, organização e gestão do trabalho a partir das orientações éticas e técnicas da NOB-RH/SUAS. O processo de implantação do SUAS, na perspectiva de consolidar a política e garantir direitos, exige formas de regulação, organização e gestão do trabalho. A ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial para a qualificação dos serviços, ao lado de processos de educação permanente, formações continuadas, constituição da vigilância socioassistencial, com o objetivo de contribuir para o planejamento, monitoramento e execução da política de Assistência Social, respaldados por princípios e diretrizes éticos e políticos. (RAICHELIS, 2010, p. 724).

Sobre os princípios éticos definidos no item III da NOB-RH/SUAS, observa-se que o documento não se limita a normatizar ou definir regras para o fazer profissional dos gestores, mas aponta para a participação dos trabalhadores no desenvolvimento da gestão do trabalho. Entende-se que para superar uma perspectiva gerencial administrativa, a gestão do trabalho no SUAS deve estar pautada pelo processo participativo dos atores envolvidos nessa política, e, embora seja importante ter definido uma organização formal para a implantação da gestão do trabalho nos Estados e Municípios, os trabalhadores, em geral, devem estar envolvidos nos processos de planejamento, observando os princípios éticos que lhe são inerentes ao atuarem na Assistência Social. Tais princípios norteadores, além de delimitar a ação na política de Assistência Social, apontam uma dimensão ética e política a ser construída. Esse processo é relevante à medida que pode representar a construção de pilares que irão desmistificar a política de Assistência Social como espaço de favor e ajuda historicamente constituído. (BRASIL, 2006).

O texto apresenta princípios como a “defesa intransigente dos direitos”, compromisso na oferta de serviços com a garantia de que os pressupostos da política sejam atendidos, desburocratização da relação com os usuários, “devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas”, “proteção à privacidade, observando o sigilo profissional”, acesso dos usuários à informação, “garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende”. Esses são detalhes no âmbito da gestão, que mudam a forma de atendimento, levando trabalhadores e usuários a uma nova compreensão do espaço público da política de Assistência Social. (BRASIL, 2006, p. 13).

A NOB-RH/SUAS apresenta os quadros de trabalhadores necessários para implantação dos serviços, com as respectivas equipes de referência em cada espaço particular, CRAS, CREAS, abrigos, casa-lar, família acolhedora, república, Instituições de Longa permanência, e os quadros de profissionais de referência das funções essenciais da gestão nos diferentes níveis de governo - municipal, estadual, federal e Distrito Federal, conforme já destacado anteriormente. As equipes de referência estão compostas considerando o quadro mínimo de trabalhadores necessários para a execução das atividades nos diferentes serviços da Assistência Social. Consideram-se ainda os aspectos porte do município, níveis de gestão e os níveis de proteção – proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, devendo cada município realizar o diagnóstico e constituir os serviços e as equipes de acordo com as necessidades locais. O que se observou nas pesquisas realizadas nos anos de 2010 e 2012 nos municípios visitados e entrevistados, é que essas unidades da Federação têm utilizado os quadros de referência mínima como norma para compor as equipes, orientação esta que poderá ser adotada como regra, fazendo com que os serviços sejam prejudicados em decorrência da demanda ser maior do que a capacidade de atendê-la. (BRASIL, 2006).

Para que se efetive o disposto nos quadros, o ponto sobre a estruturação e organização das equipes é fundamental, considerando os aspectos da formação e qualificação profissional dos trabalhadores, o perfil desejado desses profissionais e ainda o ingresso sob regime estatutário por nomeação através de concurso público, evitando assim a substituição dos trabalhadores quando houver troca de gestão, além de valorizá-los, propiciando-lhe um espaço qualificado de trabalho e de serviços ofertados aos usuários. As equipes estão constituídas como equipes mínimas de referência, ficando a cargo dos municípios adequá-las para o atendimento e oferta dos serviços de acordo com as demandas existentes em cada território. Além de delimitar o número de profissionais, a NOB-RH/SUAS também dispõe sobre quem são os trabalhadores que deverão compor esse quadro efetivo, com a descrição de suas respectivas competências e habilidades técnicas. Exige, por exemplo, trabalhadores técnicos, com nível superior e experiência em trabalhos comunitários e gestão. (BRASIL, 2006).

Ainda no âmbito de gestão municipal, a NOB-RH/SUAS prevê para o exercício das funções de gestão, as denominadas funções essenciais, isto é, um quadro a ser formado com trabalhadores que irão atuar junto ao/a Secretários/as, gestores/as da Assistência Social, constituindo um grupo de trabalhadores da gestão organizados por níveis de proteção e setores da gestão da política de Assistência Social. Esses trabalhadores serão responsáveis pela gestão

dos recursos, gestão do trabalho, gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e controle dos programas, serviços, projetos e benefícios. (BRASIL, 2006).

Quadro 01 - Quadro de Referência das Funções Essenciais da Gestão, em nível municipal, estadual, federal e do Distrito Federal.

Funções essenciais
Gestão do Sistema (Municipal/Estadual/DF) de Assistência Social
Coordenação da Proteção Social Básica
Coordenação da Proteção Social Especial
Planejamento e Orçamento
Gerenciamento do Fundo (Municipal/Estadual/Nacional/DF) de Assistência Social
Gerenciamento dos Sistemas de Informação
Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
Apoio às Instâncias de Deliberação

Fonte: Brasil (2006).

Além das instâncias de gestão que devem ser organizadas, com trabalhadores responsáveis cada um por sua área, comuns aos três níveis de governo, destaca-se ainda aqueles cargos que devem ser previstos, considerando-se as particularidades da gestão. Em nível municipal compete ainda o monitoramento e controle da rede socioassistencial de serviços e a constituição do setor da gestão do trabalho. Ao nível estadual compete constituir equipes de referência para cooperação técnica e assessoria aos municípios, gestão do trabalho e educação permanente em Assistência Social (capacitação), e apoio às instâncias de pactuação e deliberação - CIT, CIB, CEAS. E compete ao nível federal constituir gestão para coordenação de gestão de rendas e benefícios, gestão do Sistema Único de Assistência Social, apoio, cooperação e assessoria à gestão descentralizada do SUAS, gestão do trabalho e educação permanente em Assistência Social, e apoio às instâncias de pactuação e deliberação - CIT, CNAS.

NOB-RH/SUAS: orientações para capacitação dos trabalhadores

Sobre a capacitação dos trabalhadores, a NOB-RH/SUAS apresenta um conjunto de diretrizes para compor a política nacional de capacitação. O primeiro ponto destacado é que a coordenação e financiamento da política de capacitação fica sob a responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e União. No entanto, os municípios têm sua parcela de contrapartida à medida que devem organizar e criar estratégias para garantir a participação dos trabalhadores da política de Assistência Social nas capacitações, contando ainda com apoio financeiro para deslocamento, hospedagem, sem que isso acarrete qualquer tipo de prejuízo aos trabalhadores.

O ponto central dessa diretriz é a capacitação dos trabalhadores do SUAS, através de um plano de capacitação e educação permanente, e que essa proposta de educação deve ocorrer de forma sistemática e continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. (BRASIL, 2006).

A proposição dos planos de capacitação para trabalhadores do SUAS ganhou status formal através da aprovação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP SUAS), através da resolução do CNAS nº 04, de 2013. A aprovação de uma política de educação permanente constitui um importante instrumento no processo de consolidação do SUAS sob a perspectiva de política pública de direito. A PNEP tem como público-alvo todos os trabalhadores do SUAS, de Ensino Fundamental, Ensino Médio e superior, que atuam na rede de serviços socioassistenciais, seja governamental ou não governamental, e também gestores e agentes do controle social. Essa determinação amplia a gestão do trabalho na perspectiva da formação, compreendendo a diversidade de grupos de trabalhadores e reconhecendo que as ações não podem se limitar ao campo dos trabalhadores públicos. (BRASIL, 2013).

As diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS contemplam ainda a proposta de elaboração de planos de carreira, cargos e salários (PCCS), nas três esferas de governo para os trabalhadores do SUAS da administração direta e indireta. Para a construção dos PCCS, a NOB-RH apresenta o seguinte conjunto de orientações:

- a) Universalidade dos planos, contemplando todos os trabalhadores do SUAS; equivalência dos cargos ou empregos, classificando grupos por categorias profissionais (multiprofissionais) proporcional a carga horária e nível de escolaridade;
- b) A elaboração dos planos de carreira observando o nível de conhecimento, as exigências e responsabilidades pela tomada de decisões;
- c) Com o objetivo de valorizar os trabalhadores do SUAS e construir um espaço de trabalho efetivo, o plano de carreira normatiza também a forma de acesso à carreira pública, condicionado à aprovação em concurso público, provas e títulos, favorecendo a seleção de profissionais qualificados e valorizando sua permanência através da estabilidade;
- d) A mobilidade do trabalhador, adequação funcional, tratar e utilizar os PCCS como instrumentos de gestão;

- e) A educação permanente como proposta de qualificação e manutenção do espaço de trabalho e dos trabalhadores e o que a NOB-RH/SUAS chama de compromisso solidário considerando que os PCCS são compromissos pactuados com gestores e trabalhadores em prol da qualidade dos serviços.

As diretrizes e orientações dispostas na NOB-RH/SUAS têm o objetivo de nortear as ações de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes de entidades de Assistência Social, que identificam, em seu cotidiano, o desafio da implantação do SUAS e da materialização dos direitos socioassistenciais. Reconhecendo-se que a Assistência Social está organizada em unidades de serviço público estatal, complementada por entidades e organizações de Assistência Social, outro desafio se coloca no processo de implementação da gestão do trabalho: o desafio de construir uma política de valorização dos trabalhadores do SUAS que alcance o conjunto diverso de vínculos e de condições de trabalho.

A prestação de serviços da Assistência Social em uma extensa rede privada não pode ser ignorada. Considerando as condições concretas da organização da Assistência Social, a NOB-RH/SUAS tem previsto algumas diretrizes para as entidades e organizações da rede socioassistencial. Conforme já apresentado aqui, no item sobre os quadros de trabalhadores necessários para o funcionamento dos serviços, equipes de referência, destaca-se que esses profissionais são designados para os serviços, independente de o trabalho ser executado na administração pública direta ou mediante parcerias com entidades. Nesse sentido, observar a composição dos quadros de profissionais, quantidade, formação e nível de escolaridade são requisitos importantes para o funcionamento das instituições.

Além das composições de equipes de referência, a NOB-RH/SUAS orienta para outros aspectos que devem ser observados na perspectiva da gestão do trabalho: valorizar os trabalhadores, ofertar serviços de qualidade, elaborar planos de capacitação, buscar em parceria com o poder público a isonomia salarial, manter atualizados os dados sobre os trabalhadores do SUAS. Para que as orientações se cumpram, ou tenham poder de mudança na constituição dos quadros de trabalhadores, o papel do controle social é essencial. A NOB-RH/SUAS é um instrumento que contribui para que os trabalhadores possam reivindicar as melhorias das condições de trabalho, constituição de equipes, espaços físicos, e é também instrumento para que o controle social tenha parâmetros na realização do processo de fiscalização da gestão do trabalho. O exercício do controle social tem relação direta com o processo de organização dos trabalhadores, os espaços dos conselhos, das conferências e dos Fóruns de trabalhadores do

SUAS têm sido lugar de fortalecimento das reivindicações, e construção coletiva da bandeira de lutas dos trabalhadores. (BRASIL, 2006).

Ainda que o controle social ocorra em todos os níveis de governo, destaca-se em especial a atuação dos conselhos de Assistência Social no âmbito municipal, porque é nesse nível que ocorre a execução da política de Assistência Social. Cabe, aqui, lembrar as competências da gestão em nível municipal: o monitoramento e controle da rede socioassistencial de serviços e a constituição do setor da gestão do trabalho, que estão intimamente ligadas ao controle social nesses espaços. Para que se possa realizar o previsto na NOB-RH/SUAS é preciso a disponibilidade de recursos financeiros, a existência de recursos destinados à gestão do trabalho que é uma das vias para o desenvolvimento das ações propostas. Não é possível viabilizar um plano de formação e educação permanente sem a disposição de recursos, nem mesmo constituir a valorização dos trabalhadores através da criação de planos de carreira, cargos e salários. Logo, um dos aspectos necessários para a consolidação das orientações da NOB-RH/SUAS é a regulação de que os recursos financeiros repassados de fundo a fundo pudessem cofinanciar serviços, programas, projetos e que se permita utilizar esses recursos para provimento de vagas via concurso público, e também garantir a remuneração dos trabalhadores, sob a condição de serem concursados. (BRASIL, 2006).

O item da NOB-RH/SUAS que determina as responsabilidades dos gestores orienta, metodologicamente, sobre os processos necessários que devem ser planejados a fim de garantir a implementação da gestão do trabalho no SUAS em todo o território nacional. No quadro a seguir organizam-se, de forma simplificada, as ações de maior envergadura que envolvem diagnóstico, planejamento e monitoramento da gestão do trabalho.

Quadro 02 - Atribuições dos gestores para a gestão do trabalho no SUAS.

Atribuições dos gestores municipais, estaduais, federal e do Distrito Federal
Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político.
Designar, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
Elaborar diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação (orientação detalhada dos itens a serem observados).
Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a manutenção dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, estabelecer plano de ingresso de substituição de trabalhadores terceirizados.
Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.

Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS
Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção dos servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.
Fortalecer, por meio de criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da Política Pública de Assistência Social.
Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração dos PCCs que irão integrar a Mesa de negociação nas distintas esferas de governo.
Implementar a capacitação, com base nos fundamentos da educação permanente para os trabalhadores de todos os níveis de escolaridade
Definir, em parceria com as IES, órgãos de formação profissional e entidades estudantis, a Política de Estágio Curricular obrigatório no SUAS e sua supervisão.

Fonte: Brasil (2006).

As atribuições destinadas aos gestores da Assistência Social estão divididas nas diferentes esferas de governo, e o que se observa é que muitas se repetem, conforme se constata no quadro acima. Isso se deve ao fato de que essas atribuições, enquanto dimensões, devem ser cumpridas nas três esferas de governo. No item das atribuições, delimitam-se as obrigações dos gestores municipais, estaduais, do Distrito Federal e União, que possuem em comum a tarefa de: organizar o sistema de gestão do trabalho no âmbito do SUAS, criar diretrizes para acompanhamento do processo de implantação da NOB-RH/SUAS, compor, nas diferentes esferas, a estrutura administrativa para a gestão do trabalho, elaborar diagnóstico da situação da gestão do trabalho existente com a finalidade de identificar as demandas e necessidades locais. (BRASIL, 2006).

Além disso, os gestores têm a responsabilidade de organizar um sistema de informações da gestão do trabalho no SUAS, estabelecer e planejar um plano de ingresso de profissionais necessários para a execução de programas projetos e serviços nessa política. Esta última tarefa está diretamente ligada à implantação do sistema de vigilância, com o objetivo de monitorar as condições e relações de trabalho para o aprimoramento das condições concretas do SUAS.

Salienta-se que, nas esferas estadual e federal, os gestores têm ainda a responsabilidade de: estabelecer critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo, como forma de incentivo aos Estados, Distrito Federal e municípios que cumprirem a NOB-RH/SUAS em seus diversos aspectos; pactuar junto a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS por parte dos gestores; ofertar assessoria aos municípios para a organização da gestão do trabalho. No que tange à esfera federal destaca-se mais a responsabilidade de

Organizar e disponibilizar aos municípios, Estados e Distrito Federal um sistema informatizado sobre os trabalhadores do SUAS, configurando o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, de modo a viabilizar o diagnóstico da situação do trabalho e sua gestão existente na assistência social, com atualização periódica, como um módulo do sistema de informação cadastral – CADSUAS, aplicativo da REDESUAS. (BRASIL, 2006, p. 60).

A NOB-RH/SUAS também estabelece diretrizes para os processos a serem desenvolvidos pelos municípios a partir de seu nível de gestão e define o repasse de recursos financeiros para a implantação da gestão do trabalho no SUAS. A NOB-RH/SUAS prevê a organização de um banco de dados, com cadastro dos trabalhadores do SUAS, composto por informações da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e também de dados dos trabalhadores, nível de escolaridade, benefícios e gestão da política de Assistência Social. (BRASIL, 2006).

A participação da população no SUAS tem sido construída e viabilizada por diferentes instâncias, como criação de comissões locais, conselhos, fóruns entre outros mecanismos legítimos da participação de usuários, entidades, trabalhadores nas discussões sobre o SUAS. Não poderia ser diferente para a gestão do trabalho, assim a NOB-RH/SUAS apresenta o controle social como uma das vias de fiscalização da gestão do trabalho no SUAS. E a orientação da norma é que sejam constituídas, em todas as esferas de governo, comissões paritárias no âmbito dos Conselhos de Assistência Social para tratar das questões relacionadas ao trabalho e aos trabalhadores. Essa via, do controle social, é também um importante espaço de inserção dos trabalhadores na defesa das suas condições de trabalho e da implementação do SUAS. Considera-se essencial a representação das entidades de classe profissional, trabalhadores do SUAS de diferentes áreas de formação e níveis de escolaridade, entidades e usuários, no sentido de garantir a representação dos atores envolvidos no exercício do controle social – característica do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 2006).

O controle social tem papel fundamental nos processos de orientação, fiscalização, acolhimento de denúncias e encaminhamento das situações de violação dos direitos da população usuária, tendo sempre como objetivo a qualificação dos serviços e a garantia do acesso aos direitos. No que se refere à gestão do trabalho, o olhar do controle social deve estar voltado para o acompanhamento de situações de inadequação dos serviços, pela ausência ou insuficiência de trabalhadores com capacidade técnica, conforme determinado pela NOB-RH/SUAS para cada serviço.

Os Conselhos de Assistência Social, segundo a NOB-RH/SUAS, tem como prerrogativa criar espaços de debate e formulação de propostas, seminários, encontros e espaços nas conferências para o debate sobre a gestão do trabalho. No quadro - Síntese dos eixos e temas da gestão do trabalho nas Conferências de Assistência Social — detalhado anteriormente, observa-se o amplo debate que se consolidou via conferências de Assistência Social, e que tiveram como resultado a aprovação da própria NOB-RH/SUAS, entre outros documentos que, posteriormente, foram sendo elaborados e aprovados a fim de implementar a gestão do trabalho com a contribuição de trabalhadores, usuários, entidades e gestores no exercício do controle social via Conselhos de Assistência Social.

É importante mencionar que os investimentos nos processos formativos e de capacitação que têm como premissa qualificar os serviços prestados, devem ser ofertados aos trabalhadores, gestores e conselheiros, com o objetivo de aprimoramento da capacidade institucional dos conselheiros, garantindo condições técnicas e éticas para a ampliação do controle social numa perspectiva democrática e participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em tela sintetiza os principais aspectos que normatizam o trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ainda, que contenha em si suas limitações, é um instrumento importante da classe trabalhadora para consolidar lutas históricas neste campo de atuação profissional. Com a aprovação da NOB-RH/SUAS foi preciso encontrar também, um caminho metodológico para pôr em prática as alterações construídas. Com a tarefa de sistematizar o processo elaborou-se um conjunto de 6 (seis) regras, denominadas na norma de “Regras de Transição”. (BRASIL, 2006, p.36).

As regras apresentam ações de ordem operacional-administrativa para organização da gestão e para dar início ao processo de transição ao novo modelo de gestão do trabalho proposto pela NOB-RH/SUAS. Verifica-se a inclusão da criação de uma comissão técnica para elaborar a legislação que permita o cofinanciamento da gestão do trabalho; fazer parcerias (Governo Federal e instituições de ensino) para elaboração do Plano Nacional de capacitação; elaboração de proposta para instituição de PCCS a partir de diretrizes nacionais, com a proposição de prazos para instituir os Planos, critérios de remuneração, promoção e evolução salarial. Para além de diretrizes e determinações, a NOB-RH/SUAS também apresenta um conjunto de

conceitos básicos, presentes no documento. A organização dos conceitos utilizados dá ao leitor a capacidade de interpretar o documento à luz do olhar de quem o elaborou.

Os termos apresentados são: avaliação de desempenho, educação permanente, controle social, descentralização dos serviços de Assistência Social, desenvolvimento do trabalho para o SUAS, empregadores do SUAS, entidades e organizações de Assistência Social, família referenciada, FNAS, Gestão do trabalho no SUAS, LOAS, municípios em nível de gestão inicial, municípios em nível de gestão básica, municípios em nível de gestão plena, NOB, NOB-RH/SUAS, organizações de trabalhadores da Assistência Social, PNAS, trabalhadores, SUAS; trabalhadores da assistência social, vínculo de trabalho do servidor público. Esses elementos todos dão uma dimensão do campo de atuação do Estado, regulador e interventor. O estudo realizado em relação ao conteúdo da NOB-RH/SUAS evidencia os aspectos da organização do trabalho no SUAS, dando subsídios para avançar nas compreensões da Assistência Social, o lugar e as condições do trabalho e dos seus trabalhadores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília (DF) 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vii-conferencia-nacional>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social. 8 anos de conquistas**. Brasília (DF) 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais, Rede Privada**. Publicação eletrônica. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/censo2010/index.html. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2017: Gestão municipal, Gestão Estadual, CRAS, CREAS, Centro POP, Unidades de Acolhimento, Centros de Convivência, Centro Dia, Família Acolhedora, Conselho Estadual e Conselho Municipal**. Tabelas. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 20 mai. 2023.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **A política nacional de assistência social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.** In: _____ (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo. nº 104, p. 750-772. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/10.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

SPOSATI, Aldaísa (Coord.) **Fotografia da Assistência Social no Brasil na perspectiva do SUAS.** V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2000.